

Las transnacionales y la “mentalidad de maquila” en el valle del silicón mexicano

Por Lyuba Zarsky y Kevin P. Gallagher | February 14, 2008

Desde la perspectiva mexicana, la inversión extranjera directa constituía la esencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) de 1994. México esperaba que la liberalización atraería un flujo de inversión estadounidense, que a su vez estimularía su surgimiento como plataforma manufacturera del continente. Además de la transformación industrial, se esperaba que la inversión extranjera directa (IED) produjera beneficios ecológicos al impulsar el crecimiento de sectores industriales más limpios, transferencia de tecnología y prácticas idóneas administrativas. No resultó así.

En la cima de las expectativas de México estaba la IED en la industria de la tecnología de la información (TI). Más allá de los beneficios comunes a toda IED, como empleos e intercambio con el extranjero, la industria de la TI ofrecía el prospecto de un perfeccionamiento de la industria a través de capturar la tecnología de más avanzada vanguardia, nuevas capacidades, entre ellas administración empresarial y ecológica transferida desde las corporaciones transnacionales (CTN), y la integración a la industria de más rápido crecimiento en el mundo. Dicho proceso haría avanzar a las empresas y trabajadores locales en la cadena de valores de la TI mundial, desde el ensamblado y subensamblado con bajos salarios hasta la fabricación y diseño complejos con aplicación intensiva de conocimiento. Un emporio vibrante de TI podía también constituir el fundamento de un desarrollo sostenido y de base amplia del empleo local. Lo que es más, se consideró que la TI era una alternativa “limpia y verde” a las industrias tradicionales “de chimenea”.

De emporio a enclave

Por su proximidad geográfica al formidable mercado estadounidense de TI, México se hallaba bien situado para llegar a convertirse en un emporio manufacturero para América del Norte y todo el hemisferio occidental. Bajo las políticas industriales de sustitución de importaciones entre los años 1940's y 1960's, las empresas mexicanas habían desarrollado capacidades substanciales de diseño y producción locales de TI. A principio de los años 1990's, alrededor de 50 empresas de Guadalajara producían computadoras y componentes que se vendían tanto en los mercados nacionales como mundiales.

Impulsada por la inversión estadounidense, la pequeña pero prometedor industria de TI en Guadalajara gozó de una súbita ola de prosperidad luego de la firma del TLCAN. Entre 1994 y 2000, la IED en el sector electrónico se quintuplicó y el valor de las exportaciones se cuadruplicó. En Guadalajara se expandieron, o bien se establecieron, las transnacionales de primera línea, tales como Hewlett Packard, IBM, Intel, Lucent Technologies y NEC, a las que pronto siguieron fabricantes contratistas como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit y SCI-Sanmina. Para 1998, Guadalajara—recién apodada “El Valle del Silicón Mexicano”—exportó casi \$8 mil millones de dólares en productos de TI.

Fue un triunfo efímero. Con las drásticas reestructuración y reducción recesivas de la industria entre 2001 y 2003, las transnacionales de primera línea cerraron todas sus operaciones de computadoras y periféricos en Guadalajara, excepto ventas y servicios, trasladándose a China y otras regiones del Este de Asia. Las exportaciones se desplomaron un 60%, la IED cayó un 123%, y se perdieron 20,000 empleos. Los fabricantes contratistas se quedaron, sobreviviendo a base de pedidos de productos más diversificados.

Aunque para cualquier nación es difícil soportar estas drásticas recesiones de la industria mundial, México era especialmente vulnerable: había pocos incentivos que conservaran a las CTN en Guadalajara. De ser un emporio, la industria involucionó hasta volverse un enclave con muy pocas relaciones entre las compañías de TI extranjeras y las empresas o mercados locales. En lugar de evolucionar para formar una base de suministros para las CTN, la mayoría de las empresas locales cerraron.



Desde 2003, las CTN en Guadalajara compensaron la situación hasta cierto grado mediante el desarrollo industrial de equipo “duro” a “suave”, que conlleva una mayor especialización laboral. Sin embargo, el sector de TI de Guadalajara continúa operando en un enclave extranjero prácticamente autocontenido, con muy pocas conexiones a la economía nacional.

Beneficios ecológicos

La industria mundial de la TI presenta desafíos ambientales significativos para el desarrollo industrial sustentable. Dada la imagen “limpia y verde” de la TI, en los países en desarrollo típicamente se otorga baja prioridad a la regulación y vigilancia de este sector. En especial, las normas de salud ocupacional son incompletas o no existen. Con todo, existen importantes problemas de salud en el trabajo y para la comunidad y el ambiente en relación con el ensamblado y la elaboración de TI. Los más relevantes son la amplia variedad de productos químicos altamente tóxicos—solventes, ácidos, alcohol—que se utilizan en la fabricación de este tipo de productos.

En México, se dejó que la industria de la TI se regulara a sí misma en su mayor parte. La regla más importante—el requisito de no almacenar desechos tóxicos en sitio—no se aplicó como era debido. Las pruebas disponibles indican que las compañías afiliadas a CTN’s fueron menos que diligentes en manejar los desechos tóxicos en la década de 1990. Aunque todas las empresas de primera línea donde los autores realizaron entrevistas, expresaron que devolvieron a Estados Unidos todos sus desechos tóxicos a través de compañías certificadas para este fin—como así lo requieren también las normas mexicanas—ninguna presentó avisos de que ello se hubiera hecho a las autoridades del país.

La naturaleza de territorio cerrado, o enclave, del desarrollo de la TI implicó que la IED no generara gran cosa en el terreno de los beneficios ecológicos, ya que la difusión de prácticas idóneas y de tecnología limpia se logra en su mayor parte a través de las cadenas de abastecimiento de las CTN. Por otra parte, México otorgó baja prioridad a la regulación del sector de la TI, casi dejando que estas empresas se regularan por sí mismas.

¿Por qué la IED no pudo promover un emporio dinámico de la industria de TI? En el nuevo libro *The Enclave Economy; Foreign Investment and Sustainable Development*

*in Mexico’s Silicon Valley**, basado en extensas investigaciones de campo y análisis cuantitativos, encontramos que la falta de vínculos con el resto de la economía se originó en la intersección de dos factores: 1) un cambio en la estrategia mundial de las transnacionales de la TI hacia la modalidad de subcontratar (lo que se ha bautizado como “outsourcing”) a los grandes fabricantes contratistas, y 2) la actitud pasiva del gobierno mexicano en relación con la IED.

Las redes globales de producción

A principios de los 1990’s las transnacionales de la TI se abocaron a una nueva estrategia: la de subcontratar sus funciones de fabricación, con lo cual la industria se reconfiguró como una red mundial de producción distribuida en tres niveles. En el más elevado, están las corporaciones transnacionales de primera línea—como HP, Dell, IBM—que poseen la presencia de su marca y capacidades de diseño y mercadotecnia a escala mundial, y que obtienen las utilidades más elevadas. En el siguiente nivel se encuentran los fabricantes contratistas (FC) que ensamblan los componentes y los convierten en una gama de productos electrónicos bajo contrato con las CTN insignia. En el tercer nivel están los proveedores de componentes—desde grandes compañías a pequeñas empresas familiares—que venden insumos principalmente a los FC y operan con mínimos márgenes de utilidad.

En lugar de seguir una estrategia “regional”—subcontratar compañías ubicadas en los países donde las CTN de primera línea ya tenían presencia—éstas adoptaron una estrategia “global”, prefiriendo empresas con sede en California como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit y SCI-Sanmina. Relativamente pequeñas al principio, estos fabricantes contratistas (FC) pronto crecieron hasta volverse ellas mismas grandes transnacionales, primordialmente desarrollando una base de abastecimiento global altamente eficiente y de muy bajo margen.

Con base en esta nueva estrategia, las CTN de primera línea prescindieron de los fabricantes de TI mexicanos e invitaron a “sus” ensambladoras a establecerse en conjunto en Guadalajara, expulsando del negocio a los fabricantes locales de TI. Para 1994, más de 37 de las empresas nacionales que habían florecido durante los 1990’s habían sido eliminadas. Tanto las CTN como los FC también pasaron por alto a otros proveedores potenciales

menores: más del 95% de todos los productos y servicios empleados por las CTN y FC ya eran importaciones.

El fracaso de la política gubernamental

Una vez aprobado el TLCAN, el gobierno mexicano adoptó una actitud de pasividad con respecto a la IED. Las políticas para promover la industria fueron desmanteladas y fue muy bajo el apoyo oficial a la capacitación, investigación y desarrollo administrativos y técnicos, o a la inversión interna de parte de pequeñas y medianas empresas.

Las políticas comerciales de México favorecieron las importaciones y a los inversionistas extranjeros. Básicamente, el gobierno entregó su confianza a fuerzas del mercado: los bajos salarios del sector manufacturero y la proximidad del país al mercado estadounidense.

Pero depender solamente de fuerzas del mercado—lo que llamamos “mentalidad de maquila”—para impulsar la industria, encierra trampas insospechadas. En primer término la industria de la TI se halla altamente concentrada en términos tanto geográficos como de estructura industrial. Asia y Estados Unidos representan el grueso de la manufactura, obstaculizando el ingreso de nuevos participantes.

En segundo lugar, las intensas presiones de los costos dentro de la industria socavan la sustentabilidad del trabajo de ensamblaje con salarios bajos. Los FC tienden a desplazar rápidamente sus operaciones de ensamblaje a sitios que ofrecen costos menores cuando las condiciones mundiales cambian. Aunque en México los salarios son bajos en relación con los de Estados Unidos, son mucho menores en China.

En tercer lugar, se adquiere poca especialización en el trabajo de ensamblado; y en cuarto, los márgenes de utilidad mínimos significan que las empresas abastecedoras carecen de capital suficiente para invertirlo en perfeccionamiento tecnológico.

Los países que han estructurado con éxito activos de información y conocimiento que les permitieron avanzar en la cadena de valores—Taiwan, Corea, China, Brasil—lo hicieron con el auxilio de políticas industriales agresivas y proactivas para superar las fallas del mercado; capacitación de administradores y trabajadores; respaldo a la

educación y a la investigación científicas; y acceso a créditos para las empresas nacionales. También han promovido el acceso a sus mercados internos y se han apoyado en ellos, mientras que México se limitó a concentrarse en la promoción de exportaciones.

Políticas recomendadas para incrementar los beneficios de la inversión extranjera directa

1. Fijar objetivos de desarrollo nacional que integren la IED a la política general para el desarrollo.
2. Adoptar políticas para estructurar la capacidad de las empresas nacionales para formar parte de las cadenas de abastecimiento.
3. Vincular la base y los mercados de abastecimiento a los procesos de producción de las CTN para fomentar compromisos de largo plazo.
4. Fomentar el desarrollo de estructuración interna de capacidades en TI en lugar de depender únicamente de la IED y la transferencia de tecnología, ya que ambas han demostrado ser instrumentos débiles para la integración efectiva de los países en desarrollo a la industria global de la TI.

Lecciones para los países en desarrollo

La experiencia de Guadalajara en la TI ofrece cinco lecciones en cuanto a las políticas para que los gobiernos puedan aumentar los beneficios de la IED para una industrialización sustentable. La primera, es aprovechar los beneficios de la IED requiere que los gobiernos determinen explícitamente metas de desarrollo e integren la IED en el logro de estas metas.

La segunda es que las políticas también necesitan aumentar las capacidades de las empresas nacionales para integrarse plenamente a la cadena de valores y progresar dentro de ella. La experiencia mexicana demuestra claramente que al tratar la IED como un fin en sí mismo, y no como parte de una estrategia de desarrollo comprehensiva, se generarán muy probablemente pequeños enclaves en lugar de un crecimiento de base amplia.

La tercera es que fiarse solamente de los bajos salarios para atraer la IED hace a los países en desarrollo vulnerables al abandono repentino de las CTN. Hay que desarrollar la base y los mercados de abastecimiento locales que eleven la probabilidad de que las CTN permanecerán en épocas de crisis y realizarán inversiones adicionales.

Cuarta, el logro de un conjunto de beneficios ecológicos requiere políticas ambientales proactivas. La expectativa que tenían las CTN de “prácticas idóneas” no se materializó en México. Como resultado, las empresas con base en México no satisfacen las nuevas y exigentes normas ecológicas de la Unión Europea y quedarán fuera de ese mercado.

Quinta, para los países en desarrollo los beneficios de la IED en TI son limitados. Las barreras significativas al ingreso, aun en el tercer nivel, como proveedores, indican que será muy arduo para los países en desarrollo ganarse una posición firme en la industria mundial de la TI en la ausencia de una política gubernamental sólida y cambios simultáneos en los intereses estratégicos de las CTN. Incluso aplicando políticas industriales proactivas, puede no ser posible para los países de industrialización tardía progresar mucho más allá del ensamblado y la manufactura de especialización media.

*Lyuba Zarsky es catedrática en el Instituto para Estudios Internacionales de Monterrey; Kevin Gallagher es catedrático en la Universidad de Boston. Ambos autores son investigadores principales del Instituto del Ambiente y Desarrollo Global de la Universidad Tufts, y analistas para el Programa de las Américas en www.ircamerica.org. Este informe sintetiza los argumentos contenidos en su nueva obra *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley* (MIT Press).*

FUENTES:

The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley, por Kevin P. Gallagher y Lyuba Zarsky.

Publicado por el Programa de las Américas, copyright © 2008, todos derechos reservados.

The Americas Policy Program

“Un Nuevo Mundo de Acción Ciudadana, Análisis, y Alternativas Políticas”

Cita recomendada:

Lyuba Zarsky y Kevin P. Gallagher, “Las transnacionales y la “mentalidad de maquila” en el valle del silicón mexicano,” Programa de las Américas Reporte Especial (Washington, DC: Center for International Policy, 14 de febrero de 2008).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamerica.org/esp/4968>

Información de producción:

Escritor: Lyuba Zarsky y Kevin P. Gallagher

Redacción: Laura Carlsen

Traducción: María Soledad Cervantes Ramírez

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz